

Structurele tekortreductie in Nederland

Alles wijst erop dat het kabinet Lubbers-II erin zal slagen om het financieringstekort van het rijk in 1989 terug te dringen tot 6% van het nationaal inkomen, zoals was afgesproken in het regeerakkoord. Naar verwachting resulteert voor de gehele publieke sector in 1989 een financieringstekort van ca. 6,5%. Een interessante vraag is, in hoeverre deze reductie is toe te schrijven aan beleidsombuigingen dan wel aan de gunstige economische ontwikkeling. Het feitelijke financieringstekort staat immers onder invloed van de conjuncturele situatie. Tijdens een hoogconjunctuur zijn de belastingontvangsten hoger dan normaal, terwijl bepaalde uitgaven zich op een in verhouding laag niveau bevinden. In een neergaande conjunctuur doet zich het omgekeerde verschijnsel voor. Voor een beoordeling van het gevoerde beleid dient het feitelijke financieringstekort daarom eerst te worden gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur. Indien de huidige tekortreductie voornamelijk het gevolg is van de conjuncturele ontwikkeling, zal in de komende kabinetsperiode een aanzienlijke extra ombuigingsinspanning noodzakelijk blijken om de door alle politieke partijen gewenste verdere vermindering van het financieringstekort te bereiken.

Het voor de stand van de conjunctuurcyclus gecorrigeerde of *structurele* financieringssaldo van de overheid is het financieringssaldo dat behoort bij de situatie waarin het nationale inkomen groeit met zijn *structurele* of trendwaarde. De OESO publiceert ieder halfjaar cijfers over de verandering in het structurele vorderingensaldo van de publieke sector in Nederland¹. Tabel 1 geeft een overzicht van de OESO-schattingen voor de

periode 1985-1989. Hieruit volgt dat de reductie van het vorderingentekort in Nederland in 1988 volgens de OESO voornamelijk is veroorzaakt door de gunstige economische ontwikkeling. Het structurele tekort daalt volgens de OESO-berekeningen in 1988 immers nauwelijks. Volgens de laatste inzichten neemt het structurele tekort in 1989 zelfs licht toe. De betrouwbaarheid van de OESO-gegevens wordt soms echter in twijfel getrokken. Uit tabel 1 blijkt bovendien dat de cijfers regelmatig worden herzien, zonder dat overigens altijd duidelijk is waarop deze herzieningen zijn gebaseerd. In dit artikel presenteren wij daarom nieuwe schattingen van het structurele financieringstekort van de publieke sector in Nederland gedurende de periode 1975-1988. Hierbij bouwen wij voort op eerder onderzoek van De Haan en Van der Veen².

Het structurele financieringstekort

Bij de bepaling van het structurele tekort kunnen vier essentiële stappen worden onderscheiden:

- de keuze van een referentie-waarde van het nationaal inkomen die vrij is van conjuncturele invloeden (referentie-inkomen);
- de bepaling van de gevoeligheid van de inkomsten en uitgaven van de overheid voor fluctuaties in het nationaal inkomen;
- toepassing van deze kengetallen op het verschil tussen het feitelijke en het referentie-inkomen;
- het aanbrengen van correcties op het feitelijke financieringstekort.

De eerste stap is verreweg de belangrijkste. Veelal wordt het potentiële inkomen gebruikt als referentie-inkomen. Dit potentiële of 'high employment'-inkomen is in de economische literatuur sterk bekritiseerd, omdat het geen eenduidig concept is, dat bovendien veelal op een tamelijk arbitraire wijze wordt gekwantificeerd. De methode die is ontwikkeld door De Leeuw en Holloway vormt naar onze mening een beter bruikbare benadering³. Bij deze methode wordt de waarde van het reële nationaal inkomen (nni) tot één van de volgende vier fasen van de conjunctuurgolf gerekend: recessie, vroege expansie, middenexpansie en late expansie. De vroege-expansiefase begint bij het opklimmen uit een conjunctureel dal en loopt tot het moment dat het reële inkomen het niveau van de voorgaande conjuncturele piek bereikt. Op dat moment vangt de middenexpansiefase aan, die maximaal acht kwartalen kan duren⁴. Indien een recessie optreedt binnen deze acht kwartalen, dan eindigt de middenexpansiefase zodra de conjuncturele piek is bereikt. Als de middenexpansiefase niet wordt onderbroken, dan volgt hierna de late-expansiefase die voortduurt totdat het conjuncturele hoogtepunt is bereikt. Hierna zet de recessie in.

Het meetkundige gemiddelde van de kwartaalwaarden van het nni tijdens de middenexpansiefase wordt precies in het midden van deze fase geplaatst. De aldus gevonden punten worden vervolgens via constante groeilijnen met elkaar verbonden; deze procedure levert het referentie-inkomen op. Figuur 1 geeft de bepaling van het middenexpansie-trendinkomen grafisch weer.

Bij de berekening van het middenexpansie-inkomen hebben wij de gebruikte cijferreeks eerst gecontroleerd op uitschieters met een door Mintz ontwikkelde methode⁵. Het cijfer voor het eerste kwartaal van 1979 had een extreme waarde door een strenge winter die met name de bouwsector heeft getroffen. Na

Tabel 1. De verandering van het feitelijke en het structurele vorderingentekort in Nederland, 1985-1989 (procentpunten)

Economic Outlook	Feitelijk tekort					Structureel tekort				
	1985	1986	1987	1988	1989	1985	1986	1987	1988	1989
Juni 1985	0,1	-0,5				-0,4	-1,1			
Dec. 1985	1,1	-1,3				0,5	-1,8			
Mei 1986	1,3	-1,9	0			0,5	-2,2	0		
Dec. 1986	1,2	-1,3	-0,1			1,0	-1,3	-0,2		
Juni 1987	1,2	-1,6	0,2	0,2		1,0	-1,8	0,2	0,5	
Dec. 1987		-0,9	-0,7	0	0,5		-1,3	-0,7	0,4	0,6
Juni 1988		-0,9	-1,1	0,9	0,4		-1,3	-1,6	0,8	0,3
Dec. 1988			-0,4	0,4	0,4			0	-0,2	0
Juni 1989			-0,3	0,7	0,7			0	0,2	-0,1

a. Een positief teken geeft aan dat het tekort afneemt.
Bron: OESO, *Economic Outlook*, verschillende uitgaven.

1. Het IMF publiceert slechts cijfers over het structurele tekort van de grote industrielanden. Zie P.S. Heller, R.D. Haas en A.S. Mansur, *A review of the fiscal impulse measure*, IMF Occasional Paper, nr. 44, 1986, voor een uiteenzetting over de IMF-maatstaf.

2. J. de Haan en A. van der Veen, Het structurele financieringstekort, *ESB*, 18 februari 1987, blz. 162-165; J. de Haan, *Public debt: pestiferous or propitious?*, Groningen, 1989.

3. F. de Leeuw en T.M. Holloway, Cyclical adjustment of the federal budget and federal debt, *Survey of Current Business*, december 1983.

4. Anders dan bij De Leeuw en Holloway is de maximale lengte van de middenexpansiefase niet bepaald op twaalf maar op acht kwartalen, omdat de conjunctuurgolf in Nederland gemiddeld korter is dan die in de Verenigde Staten.

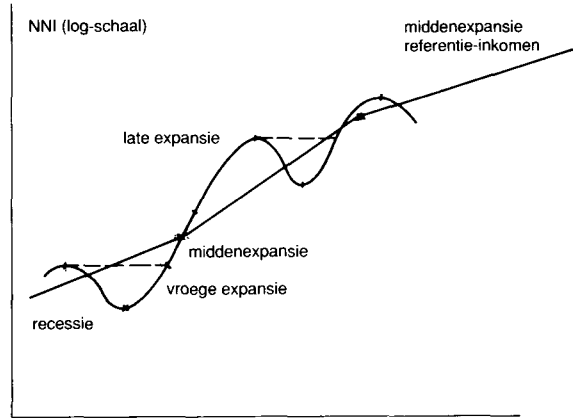
5. I. Mintz, *Dating postwar business cycles: methods and their applications to Western Germany*, NBER, New York, 1969.

correctie voor deze uitschieter zijn de pieken en dalen in het reële nationaal inkomen vastgesteld aan de hand van de procentuele afwijkingen ten opzichte van de 'phase-average trend' (PAT). De PAT-methode is ontwikkeld door Boschan en Ebanks en wordt gebruikt door het National Bureau of Economic Research (NBER) en de OESO⁶. Vergeleken met het voortschrijdende gemiddelde is het voordeel van de PAT dat deze trend zich eenvoudig aanpast aan veranderingen in de lengte van de conjunctuurgolf. De aldus bepaalde conjuncturele omslagpunten wijken meestal niet meer dan twee kwartalen af van de door andere waarnemers geconstrueerde conjunctuurspiegels⁷.

Nu het referentie-inkomen is bepaald, moet eerst een beslissing worden genomen over de onderdelen van de publieke sector die bij de berekeningen worden betrokken, alvorens de volgende drie stappen kunnen worden gezet. Wij hebben ervoor gekozen om behalve het rijk ook de sociale-zekerheidssector en de lagere overheden (gemeenten en provincies) bij de berekeningen mee te nemen. Internationaal is dit gebruikelijk.

Voor de bepaling van de gevoeligheid van de overheidsinkomsten voor veranderingen in het nationaal inkomen hebben wij gebruik gemaakt van macro-economische progressiefactoren. Deze zijn berekend door de endogene procentuele groei van de belastingontvangsten af te zetten tegen de procentuele mutatie van het nationaal inkomen. De endogene toeneming van de belastingopbrengst is bepaald door de totale belastingontvangsten te verminderen met de belastingmutaties door autonome beleidsmaatregelen. De betreffende cijfers zijn door het Ministerie van Financiën ter beschikking gesteld. Op de zo gevonden reeks van waarden voor de macro-economische progressiefactor is een correctie toegepast

Figuur 1. Het middenexpansie-referentie-inkomen ten opzichte van het feitelijke nni (in constante prijzen).



voor 1987, aangezien de gevonden waarde extreem hoog (7,9) was. Deze hoge waarde is het gevolg van de in dat jaar opgetreden beperkte deflatie (kleine noemer) en de sterke groei van de particuliere consumptie (grote opbrengststijging van de kostprijverhogende indirecte belastingen). Als progressiefactor voor 1987 is het gemiddelde genomen van de progressiefactoren voor de gehele periode 1971-1986 (1,18).

Voor de berekening van het structurele niveau van de overheidsuitgaven hebben wij correcties aangebracht in verband met werkloosheidsuitkeringen. Hierbij is verondersteld dat individuen die werkloos zijn doordat het referentie-inkomen afwijkt van het feitelijke inkomen, een gemiddelde werkloosheidsuitkering ontvangen. Met de gemiddelde arbeidsproductiviteit is berekend hoeveel individuen meer (of minder) werkloos zouden zijn indien het inkomen zich in de betrokken jaren precies op zijn trendwaarde zou bevinden. Andere uitgaven die onder invloed staan

van fluctuaties in het nationaal inkomen (ontwikkelingssamenwerking, individuele huursubsidie) zijn niet in de berekeningen betrokken.

Op basis van het voorafgaande is het structurele financieringstekort berekend voor de periode 1975-1988. Uit tabel 2 volgt dat de verschillen tussen het cyclisch gecorrigeerde en het feitelijke financieringstekort in de meeste jaren van beperkte omvang zijn. Met uitzondering van 1975 en 1981-1982 is het verschil tussen het feitelijke en het cyclisch gecorrigeerde tekort kleiner dan 1%. De conjunctuurgevoeligheid van de overheidsinkomsten en -uitgaven is blijikbaar niet zo hoog.

Uit onze berekeningen blijkt dat in het begin van de jaren tachtig het structurele tekort lager was dan het feitelijke financieringstekort. In 1984 en in 1988 waren het cyclisch gecorrigeerde en het feitelijke financieringstekort ongeveer even hoog. De berekening voor 1988 gaat uit van een veronderstelde reële trendgroei van 2,25%. Het laatste middenexpansiepunt is namelijk het eerste kwartaal van 1988. Dit betekent dat voor de periode daarna een veronderstelling over de toekomstige economische groei moet worden gemaakt. Bij een veronderstelde trendmatige groeivoet van 2,25% komt het structurele financieringstekort voor

Tabel 2. Het structurele financieringstekort in Nederland, 1975-1988 (% nni)

Jaar	Structureel tekort (%)		Feitelijk tekort (%) ^a	
	niveau	verandering ^b	niveau	verandering ^b
1975	2,0	-0,6	4,5	-3,5
1976	4,5	-2,5	4,1	0,4
1977	4,3	0,2	3,6	0,5
1978	6,3	-2,0	5,6	-2,0
1979	7,1	-0,8	6,6	-1,0
1980	7,3	-0,2	8,0	-1,4
1981	8,1	-0,8	9,5	-1,5
1982	10,0	-1,9	11,1	-1,6
1983	10,2	-0,2	10,5	0,6
1984	8,9	1,3	8,9	1,6
1985	7,4	1,5	6,8	2,1
1986	8,4	-1,0	7,4	-0,6
1987	6,6	1,8	7,1	0,3
1988	6,3	0,3	6,2	0,9

a. Financieringstekort op transactiebasis (exclusief VAW) in procenten van het nni.

b. Een positief teken geeft aan dat het tekort afneemt.

Bron: De Nederlandsche Bank (financieringstekort) en CBS (nationaal inkomen).

6. Ch. Boschan en W.W. Ebanks, The phase-average trend: a new way of measuring economic growth, *Proceedings of the business and economic statistics section*, American Statistical Association, 1978, blz. 332-335. Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen wij naar de appendix in M.M.G. Fase en J.A. Bikker, De datering van economische fluctuaties: proeve van een conjunctuurspiegel voor Nederland 1965-1984, *Maandschrift Economie*, jg. 49, 1985, blz. 299-332.
7. Zie J.J. van Duijn, Dating postwar business cycles in the Netherlands, 1948-78, *De Economist*, jg. 126, 1978, blz. 474-504; M.M.G. Fase en J.A. Bikker, op.cit.; J.A. Bikker en L. de Haan, Conjunctuur en conjunctuurprognose: een conjunctuurindicator voor Nederland, *DNB Kwartaalbericht*, 1988, nr. 3, blz. 71-83.

de publieke sector in 1988 uit op 6,3%. Indien de structurele groeivoet 3% zou bedragen, resulteert een structureel tekort van 5,8%. Bij een trendmatige groei van 1,5% is het structurele tekort 6,8%.

Ten slotte

Onze resultaten voor de jaren 1984-1988 wijzen erop dat in deze periode zowel het feitelijke als het cyclisch gecorrigeerde financieringstekort zijn teruggedrongen. De reductie van het feitelijke financieringstekort in 1988 is echter voor een belangrijk deel veroorzaakt door de conjuncturele opleving. In dat opzicht komen onze resultaten overeen met de OESO-schattingen.

Een belangrijke conclusie is dat bij een economische groei van 2,25% de beoogde verdere tekortreductie een structureel karakter zal hebben. Uit het verleden is echter bekend dat de structurele groeivoet vaak te hoog is ingeschat. Enige voorzichtigheid lijkt daarom op zijn plaats. Indien de structurele groeivoet lager uitvalt dan 2,25% zullen de bezuinigingsinspanningen de komende jaren groter moeten zijn om een verdere structurele tekortreductie te bereiken.

G.F.T. Wolswijk
J. de Haan

Economische Faculteit RUG. De auteurs zijn dank verschuldigd aan C.A. de Kam en C.G.M. Sterks voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.